

PISMO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

# WSPÓLNOTA

nr 19/1181  
19 września 2015  
cena 24 zł (w tym VAT)

Wzorcowa  
polityka  
senioralna

Nałęczów  
mistrzem  
rewitalizacji

Jarosław Józwiak, wiceprezydent Warszawy  
**Bezpieczeństwo finansowe  
miast jest zagrożone**

# Rola samorządów lokalnych w polityce senioralnej

Starzenie się ludności stało się w ostatnich latach zjawiskiem demograficznym, co do którego istnieje społeczna zgodność. Wzrost odsetka osób starszych widoczny będzie zwłaszcza w nadchodzących latach wraz z dochodzeniem do cezury wieku oddzielającej starych od niestarych roczników powojennego wyżu demograficznego. **Autor: Piotr Szukalski\***

**N**aukowcy zajmujący się polityką publiczną w odpowiedzi na proces starzenia się ludności wyodrębniają trzy typy reakcji władz: politykę wobec osób starszych, politykę wobec starzenia się (przechodzenia przez jednostkę przez chronologicznie uporządkowane późniejsze etapy życia) i politykę wobec starości jako fazy życia. W potocznym rozumieniu te trzy podejścia są najczęściej łączone w jedno, w tzw. politykę senioralną.

Zgodnie z dokumentami rządu RP polityka senioralna to „ogół celowych działań organów administracji publicznej wszystkich szczebli oraz innych organizacji i instytucji, które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się”. (Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020, <https://www.mpips.gov.pl/seniorzyaktywne-starzenie/zalozenia-dlugofalowej-polityki-senioralnej-w-polsce-na-lata-20142020/>).

Choć w powyższej definicji znajduje się odwołanie do procesu starzenia się, w praktyce te same dokumenty, gdy mowa o bardziej precyzyjnych działaniach wchodzących w skład polityki senioralnej, skupiają się na skategoryzowanych grupach osób. W dokumentach rządowych znaleźć można trzy bardziej jednorodne kategorie wchodzące w skład beneficjentów tej polityki: osoby powyżej pewnego wieku (przy czym równie często definiowanego za pomocą wieku chronologicznego – 60+ lub 65+, jak i prawnego – osoby posiadające uprawnienia emerytalne); osoby zbliżające się do tej granicy wieku; wszyscy ci, którzy w perspektywie 15–20 lat ów wiek osiągną.

Jak łatwo się domyślić, w zależności od sposobu definiowania grupy docelowej polityki senioralnej, działaniom towarzyszyć będą odmienne priorytety i cele. W przypadku osób 60+/65+ kluczowe jest zapewnienie godnego poziomu do-

chodów, dostępu do opieki zdrowotnej i usług opiekuńczo-pielęgniarskich, do usług transportowych i rekreacyjno-edukacyjno-rozrywkowych. Z kolei gdy mowa o osobach trochę młodszych, najważniejszym celem jest utrzymanie zdolności do bycia zatrudnionym (ang. employability), aczkolwiek preferowane środki różnią się w zależności od okresu pozostałego do osiągnięcia cezury starości. W przypadku osób w wieku przedemerytalnym uwaga skupiona jest na bodźcach finansowych, ukierunkowanych głównie na pracodawców, mających obniżyć koszty pracy seniorów, oraz na opiece zdrowotnej. W przypadku osób, którym do przejścia na emeryturę pozostaje zdecydowanie więcej lat – akcent położony jest na szkolenia, możliwość przekwalifikowania się, jak i długofalowe oddziaływanie na stan zdrowia.

W dalszej części niniejszego opracowania skupię się na tych elementach polityki senioralnej, które pozostawione są przede wszystkim samorządom lokalnym, czyli powiatom i gminom. A zatem nie podejmujemy kwestii związanych z ubezpieczeniami społecznymi, organizacją opieki zdrowotnej czy rynkiem pracy. Aby jednak móc lepiej określić zadania władz lokalnych w zakresie polityki senioralnej, zacznę od wyliczenia zadań stojących przed władzami regionalnymi.

### Zadania regionów

Rolą regionów w przypadku polityki senioralnej jest przede wszystkim – pomijając finansowanie niektórych form tej polityki dzięki środkom UE – dostarczanie przykładów tzw. dobrych praktyk i innowacji społecznych, czyli działań umożliwiających lepsze osiągnięcie założonych celów. Chodzi o upowszechnianie informacji o możliwych działaniach, które przyniosły pożądaną rezultaty w innych miejscach lub które są możliwe do wdrożenia.

Województwo jest na tyle dużą jednostką administracyjną, że powstawanie komórek zajmujących się – najczęściej przy okazji realizacji innych celów – również dystrybuowaniem informacji o nowych rozwiązaniach w zakresie aktywizowania i wspierania seniorów, ma sens. Z uwagi na efekt skali istnieje duża szansa, że wiedza osób pracujących w tych jednostkach i zgromadzone bazy podpo-

wiedzi, co i jak robić, zostaną wykorzystane przez część potencjalnych beneficjentów. Z drugiej strony województwo jest z przestrzennego punktu widzenia na tyle małą jednostką, że zdecydowanie łatwiej na jego terenie dotrzeć do informacji prezentowanej w postaci warsztatów czy spotkań informacyjnych.

Drugą, niejako naturalną, specyficzną płaszczyzną działań regionalnych jest prowadzenie szkoleń dla pracowników instytucji samorządowych realizujących w terenie politykę senioralną. Ponownie należy podkreślić, że w takim przypadku województwo ma przewagę nad innymi jednostkami administracyjnymi, ponieważ umożliwia szkolenie w odpowiednio dużej grupie, której nie da się zbudować na poziomie powiatu czy podregionu. Zajęcia z zakresu aktywizacji seniorów, promocji zdrowia, umiejętności kon-

taktowania się z osobami starszymi, podobnie jak wybrany zakres wiedzy z zakresu gerontologii społecznej i klinicznej, umożliwić mogą pracownikom służb samorządowych – przede wszystkim tym odpowiedzialnym za integrację społeczną i usługi opiekuńczo-pielęgniarskie – lepsze zrozumienie specyfiki pracy z seniorami.

Trzecim zadaniem samorządu regionalnego jest dostarczanie informacji na temat przewidywanego przebiegu procesów demograficznych, a przede wszystkim jego konsekwencji. O ile władze powiatów i gmin są w stanie samodzielnie skonsumować informacje udostępniane przez GUS odnośnie do prognoz demograficznych, z reguły nie dysponują odpowiednimi kadrami umiemyimi przekształcić dane w projekcje zapotrzebowania na konkretne usługi społeczne. Samorząd regionalny powinien więc wspierać organy sa-

Tabela 1. Przykładowe zadania realizowane przez samorząd terytorialny w ramach polityki wobec ludzi starych

Zadania lokalnej polityki społecznej wobec ludzi starych	Właściwy szczebel samorządu
Organizacja działań integracyjnych, imprez kulturalnych, rekreacyjnych	gmina
Wspieranie organizacji pozarządowych, grup samopomocy, wolontariatu ludzi starszych i dla seniorów	gmina
Stworzenie warunków do powstania sieci instytucji oferujących usługi w zakresie organizacji dnia codziennego osobom starszym (pielęgnacja, pomoc w usługach domowych i prowadzeniu gospodarstwa domowego, dowożenie gorących posiłków, zabiegi rehabilitacyjne w domu, pomoc w dokonywaniu zakupów, transport dla niepełnosprawnych, pomoc techniczna na w gospodarstwie domowym, pranie)	gmina
Udzielanie świadczeń pomocy społecznej w formie pieniężnej	gmina
Zapewnienie świadczeń rehabilitacyjnych	gmina
Podtrzymywanie kontaktów społecznych dzięki dostosowanym do możliwości formom spędzania czasu wolnego, odpowiedniej ofercie kulturalnej, odwiedzinom u osób, które nie mogą opuszczać mieszkania, zapewnieniu im możliwości kontaktów telefonicznych itp.	gmina
Zapewnienie szybkiej reakcji na wiadomość o sytuacji wymagającej interwencji (doświadczeni pracownicy socjalni, możliwość transportu, możliwość wyboru najbardziej skutecznej formy pomocy)	gmina
Prowadzenie domów dziennego pobytu, klubów seniora itp.	gmina
Prowadzenie lokalnych domów pomocy społecznej	gmina
Krótkookresowa pomoc rodzinom pielęgnującym starsze osoby	gmina
Poradnictwo prawne, psychologiczne, rodzinne	gmina z pomocą powiatu
Dostosowanie mieszkań ludzi starych do ich potrzeb i poziomu sprawności	gmina z pomocą powiatu
Zapewnienie opieki geriatrycznej w systemie szpitalnym (oddział w szpitalu) lub w opiece ambulatoryjnej (przychodnia specjalistyczna)	powiat
Prowadzenie ośrodka interwencji kryzysowej	powiat
Prowadzenie domów pomocy społecznej	powiat
Wypożyczenie sprzętów do pielęgnacji (łóżka ortopedyczne, wózki inwalidzkie itp.)	powiat
Szkolenia pracowników, zwłaszcza w zakresie usług pielęgnacyjnych i utrzymywania kontaktów ze starszymi osobami	powiat
Współpraca z organizacjami pozarządowymi, koordynacja działań	powiat, gmina

Źródło: Błędowski P., *Polityka wobec osób starych – cele i zasady*, [w:] G. Ciura, W. Zgliczyński (red.), *Starzenie się społeczeństwa polskiego*, Studia BAS, nr 2(30) 2012, str. 214

morządowe niższych szczebli na dwa sposoby. Po pierwsze, opracowując bardziej szczegółowe projekcje tego, jak przemiany demograficzne wpłyną w ciągu kilku, kilkunastu lat na zapotrzebowanie na wybrane usługi w powiatach. Po drugie, wskazując na wyłaniające się dopiero problemy związane z długowiecznością czy pojawianiem się tzw. rodzin światowych (rodzin rozdzielonych granicami).

Władze lokalne z reguły inaczej podchodzą do konieczności prowadzenia polityki senioralnej na bazie informacji, że „Polska się starzeje”, a inaczej, gdy otrzymują jednoznaczną informację, jak zmieniać się będzie liczba i odsetek seniorów w ich gminie czy powiecie.

Pomijając działania o charakterze strategicznym, władze regionu podejmować mogą również inne, bardziej konkretne przedsięwzięcia. Jako właściciel sieci instytucji świadczących usługi kulturalne i sportowe mogą kształtować ich politykę cenową, zachęcać do wprowadzenia systemu zniżek dla seniorów. Regiony mają również środki na prowadzenie programów zdrowotnych o charakterze profilaktycznym.

### **Zadania samorządów lokalnych**

Gros polityki senioralnej to jednak działania znajdujące się w gestii samorządów lokalnych – powiatów i gmin. Jest to zgodne ze zdrowym rozsądkiem, nakazującym formułowanie konkretnych celów i ich realizację jak najbliżej beneficjentów. W przypadku wspierania osób starszych jedna z zasad polityki społecznej – zasada lokalności – zdaje się mieć pierwszorzędne znaczenie. Zasada ta mówi, że świadczenia na rzecz beneficjentów powinny być organizowane jak najbliżej klientów, organy je świadczące mają bowiem nie tylko lepszy ogłęd potrzeb, ich hierarchii i specyfiki zaspokajania, ale i beneficjenci mają większe możliwości przekazywania swoich opinii na temat zaspokajania potrzeb. Zasada lokalności umożliwia więc nie tylko dostarczanie wyższej jakości świadczeń, ale również swoistą aktywizację beneficjentów, przejawiającą się większym udziałem w procesie decyzyjnym, zwłaszcza w określeniu preferowanych form wsparcia.

Inne kluczowe zasady to: subsydiarność i kompleksowość pomocy. Subsidiarność (pomocniczość) mówi o po-

dejмовaniu działań przez władze publiczne jedynie w sytuacji, gdy niepostrafiąca zaspokoić swoich podstawowych potrzeb osoba nie jest w stanie uzyskać wsparcia od rodziny, znajomych czy sąsiadów. Z kolei zasada kompleksowości zasadza się na przekonaniu, że skuteczna pomoc to pomoc holistyczna, uwzględniająca wpływ problemów w jednej sferze życia na inne sfery, a zatem pomoc ukierunkowana na rozwiązanie wiązki niekorzystnych skutków zaistniałego problemu.

Zadania stojące przed samorządem lokalnym w ramach polityki senioralnej przyjmują różnorodną postać, wcho-

przez instytucje podległe samorządowi, przede wszystkim GOPS i PCPR, jednak w przypadku innych występuje ich „wypychanie” poza owe instytucje lub wręcz poza obszar zainteresowania samorządów.

### **Gminne rady seniorów**

Lokalna polityka senioralna w ostatnich latach wzbogacona została o nowy instrument, mający na celu zwiększenie partycypacji obywatelskiej starszych mieszkańców gmin. Nowelizacja z 11 października 2013 r. ustawy o samorządzie gminnym (art. 5c) wprowadziła gminne rady seniorów jako szczególny, fakultatywny organ dorad-

**Gminne rady seniorów zgodnie z ustawą pełnić mogą funkcje konsultacyjne, doradcze i inicjatywne. Konsultacyjne odnoszą się przede wszystkim do opiniowania wszystkich oddziałujących na sytuację seniorów aktów prawa lokalnego – np. strategii rozwoju, programów współpracy z instytucjami pozarządowymi, specjalnych programów wspierających seniorów. Funkcje doradcze odnoszą się do uwzględniania w bieżących działaniach władz lokalnych propozycji poprawek podwyższających wartość działań z punktu widzenia osób starszych. Wreszcie funkcje inicjatywne związane są z możliwością proponowania radzie gminy nowych rozwiązań problemów seniorów.**

dząc w skład szeroko definiowanej pomocy społecznej i integracji społecznej. Tabela 1. zawiera przykładowe działania.

Generalnie zadania, jakie dopuszcza polskie prawo, są bardzo rozbudowane, problemem jest zaś skala ich wdrażania i jakość. Przepisy nakładają bowiem na samorządy obowiązek tworzenia warunków do realizacji tych zadań, nie zaś ich realizacji. Wykonanie zadań może być zrealizowane przez jednostki samorządowe, ale i inne podmioty, np. organizacje pozarządowe, sektor rynkowy. Pewne podstawowe usługi są dostarczane

czy. Powołuje się je z własnej inicjatywy samorządu lokalnego albo na wniosek zainteresowanych mieszkańców. Gminna rada seniorów ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny, zaś jej celem jest wzmocnienie słyszalności głosu starszych mieszkańców przez władze gminy, a pośrednio i zaktywizowanie ich oraz zwiększenie zainteresowania działalnością władz lokalnych. Rada skupia reprezentantów seniorów i reprezentantów podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety



trzeciego wieku (to skądinąd pierwszy akt prawny zawierający nazwę tej instytucji).

Trudno o jednoznaczną ocenę stopnia upowszechnienia rad seniorów – badania odnoszące się do końca 2013 roku wskazywały, że funkcjonowały one w ok. 50 gminach (W. Borczyk, D. Jachimowicz, W. Nalepa, Gminne rady seniorów w praktyce – wybrane zagadnienia, Nowy Sącz 2014), ale obecnie – w dużym stopniu pod wpływem działań aktywistów uniwersytetów trzeciego wieku – liczba ta jest znacząco większa.

Aby powołać radę seniorów, rada gminy przyjąć musi uchwałę, której towarzyszy statut rady seniorów. Uchwała i statut powinny być napisane prostym, przystępnym językiem, zrozumiałym dla zainteresowanych – osób starszych, często słabiej wykształconych. Statut musi zgodnie z wymaganiami ustawowymi zawierać dwa elementy: tryb wyboru członków i zasady działania rady. W przypadku trybu wyboru powinien precyzować liczbę członków rady oraz procedurę ich wyboru (kto zgłasza kandydatów, jakie są zasady i kryteria ich wyborów, kto technicznie nadzoruje wybory itp.). Jako ciekawostkę potraktować należy to, że wprowadzane niekiedy do statutowych rady ograniczenia odnoszące się do wieku jej członków (np. stwierdzenie, iż kandydaci muszą mieć przynajmniej 60 lat) są z reguły kwestionowane przez organ nadzorczy (wojewodę) jako dyskryminujący i niezgodny z intencją ustawodawcy wyraźnie mówiącego o przedstawicielach osób starszych i przedstawicielach podmiotów działających na rzecz seniorów. Z kolei w przypadku zasad działania powinien określać najważniejsze reguły funkcjonowania rady (jak wybierany jest przewodniczący, jaka jest struktura rady, jak zwoływane są i przeprowadzane spotkania, jaki jest tryb podejmowania ustaleń, kto zapewnia obsługę techniczną).

Zgodnie z art. 5c ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie ma ograniczeń spraw, do których rada seniorów może się ustosunkowywać. Stąd też gminna rada seniorów może działać we wszystkich obszarach, które bezpośrednio lub pośrednio dotyczą seniorów, a w których władna jest gmina jako jednostka samorządu terytorialnego.

Gminne rady seniorów zgodnie z ustawą pełnić mogą funkcje konsultacyjne, doradcze i inicjatywne. Konsultacyjne odnoszą się przede wszystkim do opiniowania wszystkich oddziałujących na sytuację seniorów aktów prawa lokalnego – np. strategii rozwoju, programów współpracy z instytucjami pozarządowymi, specjalnych programów wspierających seniorów. Funkcje doradcze odnoszą się do uwzględniania w bieżących działaniach władz lokalnych propozycji poprawek podwyższających wartość działań z punktu widzenia osób starszych. Wreszcie funkcje inicjatywne związane są z możliwością proponowania radzie gminy nowych rozwiązań problemów seniorów.

Choć rady seniorów pełnić mogą wszystkie powyższe funkcje, w ich działaniach dominują funkcje konsultacyjne. Po części wynika to z relatywnie słabej pozycji rady, której opinia ma jedynie charakter niewiążącej wskazówki. Pamiętajmy też, że w praktyce większość osób wchodzących w skład rady seniorów to reprezentanci stowa-

rzyszeń i innych organizacji osób starszych – prowadzi to do częściowego dublowania ich pracy z pracą rad dzielności pożytku publicznego. Rady seniorów traktowane bywają więc jako dodatkowa forma nacisku na władze lokalne, zwiększająca szanse uzyskania wsparcia przez podmioty zajmujące się działalnością na rzecz seniorów.

### Zapomniane obszary polityki senioralnej

W dalszej części niniejszego opracowania chciałbym skupić się na tych elementach lokalnej polityki senioralnej, które zazwyczaj z różnych względów nie są eksponowane. Posługując się różnorodną metodą przykładów, pokazując różnorodne, pomijane zazwyczaj problemy, nie prezentując jednocześnie jedynie słusznych metod ich rozwiązywania. Każda społeczność lokalna jest inna, zatem metody rozwiązywania tych samych problemów muszą to uwzględniać.

Najważniejszą kwestią jest myślenie o interesach tych, którzy są najsłabiej

Tabela 2. Priorytety i kierunki działań programu ASOS

Priorytety	Kierunki działań
Priorytet I Edukacja osób starszych	1. Zajęcia edukacyjne z zakresu różnych dziedzin (m.in. prawo, gospodarka, zdrowie, w tym profilaktyka zdrowotna, sport, turystyka, edukacja, wizyty studyjne, języki obce, umiejętności interpersonalne, nowe technologie), programy edukacyjne i warsztaty o starzeniu, osobach starszych i aktywnym starzeniu
	2. Zajęcia przygotowujące do usług wolontariackich
	3. Kształcenie opiekunów
	4. Promowanie wolontariatu kompetencji
	5. Promocja oferty edukacyjnej wśród osób starszych
Priorytet II Aktywność społeczna promująca integrację wewnątrz- i międzypokoleniową	1. Aktywność społeczna, w tym wolontariat osób starszych
	2. Aktywność fizyczna osób starszych, aktywność turystyczno-rekreacyjna osób starszych
	3. Zajęcia w obszarze kultury i sztuki, w tym angażujące różne pokolenia
	4. Budowanie sieci społecznych, w tym wolontariat wewnątrz- i międzypokoleniowy
	5. Przeciwdziałanie e-wykluczeniu
Priorytet III Partycypacja społeczna osób starszych	1. Formy aktywności osób starszych wobec społeczności lokalnych (rozwoj społeczeństwa obywatelskiego)
	2. Aktywność wspierająca uczestnictwo i integrację w życiu społecznym/publicznym
	3. Sieć pomocowo-informacyjna (budowanie pozytywnego wizerunku starości, pomoc obywatelska)
	4. Aktywna obecność w procesie tworzenia i funkcjonowania grup obywatelskich oraz organizacji pożytku publicznego
Priorytet IV Usługi społeczne dla osób starszych (usługi zewnętrzne)	1. Szkolenia dla wolontariuszy i opiekunów (z zakresu pomocy osobom starszym)
	2. Wspieranie różnych form samopomocy
	3. Wspieranie rodzin w opiece nad osobą starszą poprzez rozwój usług opartych na działalności wolontariuszy
	4. Rozszerzanie dostępności do usług społecznych, m.in. opiekuńczych, kulturalnych, edukacyjnych, poradniczo-doradczych, sportowych i turystycznych

słyszalni z uwagi na brak umiejętności lub siły do zorganizowania się. Pojawiają się zatem cztery główne podgrupy seniorów: mieszkańcy wsi, osoby najslabiej wykształcone, najstarsi (75+) oraz osoby, które z uwagi na stan zdrowia nie opuszczają domu i wymagają opieki. Te kategorie nakładają się na siebie, wskazując środowiska najbardziej wymagające wsparcia. Stąd też najbardziej spektakularne przejawy polityki senioralnej – uniwersytety trzeciego wieku, pozostawiają na uboczu.

Przed wszystkim trzeba zdać sobie sprawę z tego, że polityka senioralna to głównie działania mało spektakularne. Jednocześnie niektóre działania poprawiają sytuację nie tylko osób starszych. Przykładowo, w dużej części miast i wsi brakuje miejsc spotkań dla „lokalsów” – ławek przed blokiem, pod sklepem, na skwerku. Duża liczba ławek nie tylko umożliwia przycupnięcie na chwilę, aby odetchnąć czy porozmawiać ze znajomymi, ale również jest dla wielu seniorów swoistą zachętą do wyjścia dzięki możliwości odpoczynku.

Ważną przeszkodą w aktywności seniorów jest brak dostępnych, publicznych toalet. Z uwagi na wstydliwość kwestii, zazwyczaj pomija się to, jak seniorzy mający problemy z nietrzymaniem moczu mają wychodzić na dłużej z domu. Rzecz dotyczy przynajmniej kilkunastu procent tej populacji. Rozwiązaniem jest udostępnienie toalet, które są własnością samorządów, ulokowanych w urzędach, bibliotekach, szkołach, i poinformowanie o tym zainteresowanych (stworzenie np. gminnej mapy toaletowej). Przy każdej akcji rewitalizacyjnej dotyczącej obiektów powinno się zaplanować toaletę publiczną jako część inwestycji, wszak korzystać z nich będą wszyscy mieszkańcy.

Niekiedy nasze myślenie o działaniach poprawiających sytuację seniorów jest sztaprowe. Zazwyczaj myśląc o komunikacji miejskiej dostosowanej dla seniorów, przychodzi na myśl autobusy o obniżonej podłodze. Tymczasem dla osób o ograniczonej sprawności równie ważne jest dostosowanie sieci przystanków do ich możliwości motorycznych, a zatem zbudowanie względnie gęstej sieci, niewymagającej przemieszczania się na duże odległości. Z punktu widzenia seniorów ważne

jest też umiejscowienie przystanków – aby były blisko tych miejsc, do których się udają: przychodni, szpitale.

Całkowicie osobną kwestią jest sposób organizacji usług opiekuńczo-pielęgniacyjnych. Są to usługi generalnie zbyt słabo rozwinięte, zaś w przypadku wielu gmin wiejskich – iluzoryczne. Po części wynika to ze względów finansowych, po części z założenia, że podmiotem odpowiedzialnym za opiekę nad potrzebującymi wsparcia nestorami jest rodzina. Tymczasem nie każdy ją ma, masowe migracje (zwłaszcza międzynarodowe) utrudniają sprawowanie opieki, a jednocześnie nie zawsze relacje rodzinne bliskie są ideału. W rezultacie w wielu przypadkach pomocy rodzinnej nie ma, a dla wielu osób przyznanie się do niemożliwości odwołania się do rodziny ozna-

miotami świadczącymi usługi opiekuńcze, zarówno nad seniorami, jak i małymi dziećmi. Szukający tego typu usług muszą liczyć na szczęście podwójnie – po pierwsze, trzeba kogoś znaleźć, a po drugie, jakość usług musi być odpowiednia. Rozwiązaniem byłaby internetowa, gminna tablica ogłoszeń. Szkoda, że w Polsce nie ma możliwości uzyskania certyfikacji usług – ale gmina mogłaby na portalu informacyjnym przygotować wzór listu polecającego od dotychczasowych klientów (ze zgodą na kontakt telefoniczny), który można by podwiesić pod ofertą.

Z perspektywy indywidualnej, jak i zbiorowej, ideałem jest jak najdłuższe pozostawanie we własnym mieszkaniu przez osoby o ograniczonej sprawności. Niestety, czasem to nie-

**Województwo jest na tyle dużą jednostką administracyjną, że powstawanie komórek zajmujących się – najczęściej przy okazji realizacji innych celów – również dystrybuowaniem informacji o nowych rozwiązaniach w zakresie aktywizowania i wspierania seniorów ma sens.**

cza przyznanie się do najboleśniejszej życiowej porażki.

Całkowicie zaniedbanym obszarem jest wspieranie rodzinnych opiekunów osób obłożnie chorych, wymagających stałej, codziennej, intensywnej pomocy. W tym przypadku chodzi o możliwość zorganizowania pomocy w celu dania im „oddechu” – wyjazdu na urlop czy choćby wzięcia wolnego wieczoru. Tego typu usługi publiczne są w powijakach, a przecież ich dostępność samoczynnie przekłada się na większą gotowość do opiekowania się, obniżając popyt na usługi instytucjonalne.

Brakuje również przepływu informacji między potencjalnymi klientami i pod-

możliwe z uwagi na fizyczne właściwości lokali. Wszak są to mieszkania zbudowane kilka dekad temu, lub jeszcze starsze, dziedziczone, a zatem o relatywnie niskim poziomie wyposażenia w cywilizacyjne wygody. Dla wielu takich osób alternatywą wobec samodzielnego mieszkania z dodatkiem dużej liczby godzin usług opiekuńczo-pielęgniacyjnych jest pobyt w domu pomocy społecznej, a zatem rozwiązanie dość kosztowne. Gminy powinny zatem pomyśleć o wyodrębnieniu w swoich zasobach mieszkaniowych mieszkań wspomaganych, czyli lokali, w przypadku których możliwa jest stała pomoc w prowadzeniu gospodarstwa, o nieco innym charakterze niż

usługi opiekuńczo-pielęgnacyjne. Wyodrębnienie kilku takich mieszkań znacząco potaniłoby koszty wsparcia, zwiększając prawdopodobieństwo samodzielnego (czyli pozainstytucjonalnego) zamieszkiwania.

Takie działania powinny być wspomagane dowożeniem ciepłych posiłków – przede wszystkim obiadu, którego przygotowanie jest pracochłonne, a w przypadku niektórych ograniczeń sprawności niewykonalne. Tutaj bazą mogą być stołówki szkolne, zaś zanieśenie posiłku przez wracającego ze szkoły do domu ucznia odbywać się może w ramach projektów międzypokoleniowych.

Dotkliwy jest również brak komercyjnych miejsc spotkań seniorów uwzględniających ich zasoby. Warto wzorować się na „Kartach Dużej Rodziny” i tworzyć „Karty Seniora”, dające zniżki do oferty sektora publicznego, jak i oferty dobrowolnie uczestniczących w takich programach podmiotów rynkowych. Takie działanie może być rentowne dla komercyjnych podmiotów – np. poprzez oferowanie tańszych usług w określonych porach dnia czy dniach tygodnia, gdy ruch w biznesie jest mniejszy.

Wydaje się, że tworzenie w tym celu specjalnych podmiotów przez władze publiczne to przesada, ale może warto wskazać na możliwość uzyskania wsparcia ze strony Unii Europejskiej na rozwijanie ekonomii społecznej – podmiotów quasi-komercyjnych, ukierunkowanych np. na przygotowanie posiłków czy prowadzenie kawiarenek dla seniorów. W takim przypadku ważne jest zachęcanie istniejących już w gminach i powiatach inicjatyw senioralnych do poszerzenia oferty usługowej. Wszak przy uniwersytetach trzeciego wieku można tworzyć nowe koła zainteresowań dostępne i dla osób niebędących członkami tych uniwersytetów, jak i można prowadzić działalność quasi-gospodarczą – wspomniane kawiarenki dla seniorów z regularnie organizowanymi wieczorkami tanecznymi (to najzdrowsza forma ruchu).

Osobną kwestią jest zagospodarowanie wiedzy i doświadczenia osób starszych, które bardzo często są gotowe dzielić się nimi bezpłatnie, wzmacniając poczucie swojej przydatności. Warto pomyśleć o promowaniu inicjatyw polegających na doradztwie – niejeden emerytowany prawnik będzie gotów

przez 2 godziny tygodniowo udzielać bezpłatnych porad, zaś nauczyciel poprowadzi lekcje wyrównawcze czy da korepetycje tym, których na rynkowych warunkach na to nie stać. Kluczem w takim przypadku jest udostępnienie bezpłatnego pomieszczenia.

W warunkach gminnych wciąż za mało jest akcji umożliwiających kontakt międzypokoleniowy. Spotykane się ludzi z różnych generacji spoza rodziny jest najlepszym sposobem walki ze stereotypami, przede wszystkim ageizmem, czyli dyskryminacją ze względu na wiek. Projekty międzypokoleniowe – a przyjęło się tym terminem określać wszystkie działania ukierunkowane na umożliwienie kontaktu pomiędzy niespokrewnionymi osobami z różnych generacji – mogą w wydaniu lokalnym przybierać różną formę. Na przykład spacerów uczniów po swojej miejscowości, którym ktoś z pokolenia dziadków opowiada o zmianach przestrzennych, społecznych i ekonomicznych, do jakich w ciągu kilkudziesięciu lat doszło. Seniorzy to chodząca encyklopedia wiedzy o miejscowościach, w jednym przypadku potrafią – dzięki odwołaniu się do opowiadań rodzinnych – cofnąć się o 100 lub więcej lat opowiadając o różnych miejscach.

Warto takie działania międzypokoleniowe osadzać nie tylko w kontekście lokalnym, ale i historycznym, organizując np. lekcje historii powojennej i wiedzy o społeczeństwie z udziałem „żywych kronik”. Takie szkolne zajęcia mogą polegać na uczeniu w drugą stronę – przekazywaniu przez uczniów wiedzy dotyczącej obsługi komputera. Innym przykładem jest umożliwienie seniorom wykonywania opieki nad dziećmi w przedszkolach w określonych godzinach. Zaletą takich działań jest ich bezkosztowość.

Niestety, w przypadku większości działań podejmowanych w ramach polityki senioralnej potrzebne są środki finansowe.

### Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020

Ważnym zadaniem dla samorządów lokalnych jest upowszechnianie informacji wśród podmiotów współrealizujących politykę senioralną o możliwości uzyskania dofinansowania ze źródeł zewnętrznych. Pomijając śród-

## Terminy

**Pamiętaj!** Jeżeli termin przekazania sprawozdania przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, to uważa się go za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego – KPA art. 57 § 5 pkt 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r.

### » 21 WRZEŚNIA 2015

Termin przekazania miesięcznych sprawozdań jednostkowych z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego (jako jednostki budżetowej i jako organu)

Jednostki przekazujące: minister właściwy do spraw finansów publicznych

Jednostki otrzymujące: zarządy jednostek samorządu terytorialnego

Dotyczy: Rb-27S

Forma: określona przez zarząd JST

### » 30 WRZEŚNIA 2015

Termin złożenia wniosku o przyznanie środków z funduszu sołeckiego w celu uwzględnienia go w projekcie budżetu gminy.

Jednostki przekazujące: sołtysowie

Jednostki otrzymujące: wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast)

Dotyczy: wnioski

Forma: dokument

### » 8 PAŹDZIERNIKA 2015

Termin przekazywania kwartalnych sprawozdań z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych JST ustawami.

Jednostki przekazujące: jednostki bezpośrednio realizujące zadania

Jednostki otrzymujące: zarządy jednostek samorządu terytorialnego

Dotyczy: Rb-27ZZ

Forma: określona przez zarząd JST

### » 10 PAŹDZIERNIKA 2015

Termin przekazania miesięcznych sprawozdań z wykonania planu dochodów i wydatków budżetowych jednostek budżetowych (z wyjątkiem sprawozdania jednostkowego Rb-27S jednostki samorządu terytorialnego – jako jednostki budżetowej i jako organu). Jednostki przekazujące: jednostki budżetowe

Jednostki otrzymujące: zarządy jednostek samorządu terytorialnego

Dotyczy: Rb-27S i Rb-28S

Forma: określona przez zarząd JST

ki UE, z reguły dystrybuowane za pośrednictwem regionalnych instytucji pośredniczących, ważnym programem pomocowym jest przyjęty w styczniu 2014 r. przez rząd specjalny program, mający ułatwić pozyskiwanie środków przez organizacje ukierunkowane na wspieranie seniorów. „Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020” (popularnie zwany ASOS) to program, w ramach którego przeznaczane ma być corocznie 40 mln zł na wsparcie inicjatyw lokalnych wzmagających zaangażowanie społeczne osób starszych. Nadrzędnym celem jest poprawa jakości i poziomu życia osób starszych poprzez aktywność społeczną. Głównymi beneficjentami programu w jego dotychczasowej postaci są stowarzyszenia i fundacje, które realizują na poziomie lokalnym cztery cele szczegółowe wyznaczone przez rząd, a mianowicie:

- a) zwiększenie różnorodności i poprawa jakości oferty edukacyjnej dla osób starszych;
- b) tworzenie warunków dla integracji wewnątrz- i międzypokoleniowej osób starszych przy wykorzystaniu istniejącej infrastruktury społecznej;
- c) rozwój zróżnicowanych form aktywności społecznej, w tym upowszechnianie wolontariatu, partycypacji w procesach decyzyjnych, w życiu społecznym;
- d) zwiększenie dostępności, podniesienie jakości usług społecznych oraz wspieranie działań na rzecz samopomocy i samoorganizacji.

Szczegółowy wykaz działań, jakie mogą uzyskać wsparcie w ramach programu ASOS, znajdują się w tabeli 2.

### Polityka senioralna przyszłości

Jak wielokrotnie podkreślałem, priorytetem dla samorządów lokalnych powinny być działania ukierunkowane na wspieranie „niewidocznych” grup seniorów: osób najstarszych, mieszkających na wsi, najsłabiej wykształconych, z problemami zdrowotnymi. Ich niewidoczność wynika w dużym stopniu z wymuszonego zamykania się w czterech ścianach bez możliwości uzyskania użytecznych informacji. Prowadzi to do braku wiedzy pracowników socjalnych o potrzebach części seniorów.

Zgodnie ze współcześnie rozwijanym podejściem do aktywnej polityki społecznej, polityka senioralna nie może

być tylko zbiorem działań na rzecz seniorów, ale przede wszystkim ramą instytucjonalną umożliwiającą dłuższą i pełniejszą aktywność. Przedstawiony powyżej opis projektów międzypokoleniowych czy poradni prowadzonych przez seniorów jednoznacznie wskazuje, że seniorzy mają zdolność do wytwarzania użyteczności, tj. do podejmowania wartościowej ze społecznego punktu widzenia aktywności. W rzeczywistości ta produktywność społeczna, odnosząca się do różnorodnych sfer życia, ma jeszcze szerszy zakres. Wszak produktywność społecznie jest także po-

starszych przez domy kultury czy biblioteki. Taka właśnie jest rzeczywistość większości działających w „Polisce powiatowej” uniwersytetów trzeciego wieku. Z reguły ich powstanie – choć zainicjowane oddolnie, zazwyczaj przez grupę byłych nauczycieli, wiąże się z bezpłatnym udostępnieniem pomieszczeń przez instytucje kultury na podstawową działalność edukacyjno-rekreacyjną, jak i na działalność administracyjną.

Warto pamiętać o lokalnej polityce senioralnej nie tylko jako o usługach okołobytowych na rzecz seniorów, ale

**Aby powołać radę seniorów, rada gminy przyjąć musi uchwałę, której towarzyszy statut rady seniorów. Uchwała i statut powinny być napisane prostym, przystępnym językiem, zrozumiałym dla zainteresowanych – osób starszych, często słabiej wykształconych.**

dejmowanie przez seniorów w zaawansowanym wieku takich czynności, jak mycie się, przygotowanie posiłku, zrobienie lekkich porządków. Zwiększa to społeczny dobrobyt, bo czas, jaki inni poświęcić musieliby na wykonywanie za seniorów tych czynności, może być przeznaczony na inne cele.

Seniorzy – choć z wyjątkami – starają się być tak aktywni, jak jest to możliwe. Napotykać jednak utrudnienia i bariery. O niektórych w niniejszym tekście pisałem. Zadaniem polityki senioralnej – niezależnie od szczebla jej realizacji – jest te problemy zmniejszać. Pojedynczym osobom – nawet jeśli chce się coś zrobić – ciężko się zmobilizować. Stąd potrzeba wspierania wszelkich form samoorganizacji seniorskich i grup międzypokoleniowych jako czynnika zwiększającego trwałość działań. Wspomaganie organizacji działających na rzecz seniorów nie zawsze musi się łączyć z przekazywaniem środków finansowych. Bardzo często dobrym sposobem wsparcia jest pomoc lokalowa, przybierająca postać np. przegarnięcia stowarzyszeń osób

również o działaniach aktywizujących tę zbiorowość, choć znając życie, z tej formy życzliwego wsparcia skorzystają głównie ci mniej tego wsparcia potrzebujący – mieszkający w miastach, relatywnie dobrze wykształceni i sytuowani. ■

O autorze:

*\*Dr hab. Piotr Szukalski pracuje w Katedrze Socjologii Stosowanej i Pracy Socjalnej Uniwersytetu Łódzkiego. Specjalizuje się w zagadnieniach z pogranicza demografii, gerontologii społecznej i polityki społecznej, zaś przedmiotem jego badań są przede wszystkim: przebieg procesu starzenia się ludności Polski z uwzględnieniem dualnego charakteru tego procesu i jego konsekwencji, przemiany modelu polskiej rodziny oraz relacje międzypokoleniowe na poziomie mikro i makro. Jest autorem ponad 200 publikacji, w tym 100 artykułów w takich czasopismach, jak „Gerontologia Polska”, „Studia Demograficzne”, „Polityka Społeczna”, „Wiadomości Statystyczne”.*